

Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti

*Ivan Koprić**

UDK

35.071.6

342.4:35.071.6

Preliminary scientific report / prethodno znanstveno priopćenje

Received / primljeno: 7. 1. 2014.

Accepted / prihvaćeno: 21. 3. 2014.

Analiziraju se poslovi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od uspostave novog sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj 1993. do danas. Naglasak je na analizi ustavnog uređenja samoupravnog djelokruga, ustavnih načela obavljanja lokalnih poslova, odnosa hrvatske pravne regulacije naspram Europske povelje o lokalnoj samoupravi te na realizaciji samoupravnog djelokruga u praksi lokalnih jedinica. Problemi s lokalnim poslovima su mnogostruki i ozbiljni, a pretpostavke za početak njihova rješavanja zahtjevne. Temeljni su problemi pravni: pretjerana i nedosljedna regulacija poslova, naročito tzv. decentraliziranih funkcija, nejednaki pristupi već ovisno o zamislima pisaca zakonskih prijedloga iz različitih ministarstava, nepoznavanje ustavne koncepcije lokalne i područne (regionalne)

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu (full professor, head of the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia; president of the Institute of Public Administration, e-mail: ikopric@pravo.hr)

samouprave i standarda Europske povelje, ali i slaba ustavnosudska zaštita pozicije lokalne samouprave.

Ključne riječi: lokalna samouprava – Hrvatska, decentralizacija, lokalni poslovi, samoupravni djelokrug

Projektno ludilo širi se Hrvatskom,
gradom i selom, županijom i regijom,
lovu, lovu, dajte Europljani,
što ćemo, što ćemo, pitamo se pjani:
fondove, fondove, vaše izdašne,
da zaboravimo probleme naše domaće.
Fonda, fonda, lokalne se jadaju vlasti,
Fonda, fonda, Europo, nama treba ...

1. Uvod

Reformom kojom je uspostavljen sustav »lokalne samouprave i uprave« koji je počeo funkcionirati 1993. ovlasti prethodnih općina bitno su reducirane, prema koncepciji koju je već odredio prvi hrvatski, tzv. Božićni ustav s kraja 1990. Hrvatski je sabor ozakonio primjenu metode enumeracije u određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga novouspostavljenih općina, gradova i županija. Ona je i provedena donošenjem Zakona o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave koji je stupio na snagu 13. kolovoza 1993. No, nizom zakona donesenih nakon toga, u skladu s metodom enumeracije,¹ mijenjan je samoupravni djelokrug općina, gradova i županija.

Vrlo brzo, i zakonomjerno, došli su do izražaja učinci metode enumeracije koji su već puno ranije poznati iz prakse britanske lokalne samouprave 19. i 20. stoljeća: pravnotehnička složenost, nejasnoće u razgraničenju državnih, lokalnih i županijskih poslova, prebacivanje na lokalnu samoupravu poslova koji su puke provedbene naravi, ponekad i čisto financijskih tereta bez mogućnosti ikakvog utjecaja na stanje stvari, i slični (šire u: Koprić, 1997; 2003; 2005; Masarić, Ljubanović, 2003, itd.).

Zato se decentralizacija temeljem Promjena Ustava iz 2000. u većem dijelu usmjerila upravo na promjenu pravnog režima poslova iz samou-

¹ Detaljnije o metodi enumeracije, njezinim dobrim i lošim stranama i učincima koje izaziva u primjeni v. Koprić et al., 2014: 282–283.

pravnog djelokruga. Većina ustavnih odredbi o lokalnoj samoupravi tiče se lokalnog samoupravnog djelokruga. Ustav se za određivanje poslova iz samoupravnog djelokruga opredijelio za metodu *opće klauzule*, koju postulira i Europska povelja o lokalnoj samoupravi, a prihvaćena je i u većini suvremenih demokracija. Ta metoda daje pravnu mogućnost svakoj subnacionalnoj jedinici da sama svojim lokalnim propisima određuje, proširuje ili na drugi način mijenja svoj samoupravni djelokrug u skladu s interesima zajednice, birača i vladajućih političkih aktera, ne čekajući odobrenje viših vlasti, uz ograničenje da pritom ne smije preuzimati poslove koji su zakonom izričito dodijeljeni nekoj drugoj vlasti (šire u: Koprić et al., 2014: 276–288).

Promjenom Ustava jedinicama lokalne te jedinicama (novouvedene odnosno preimenovane) područne (regionalne) samouprave² zagaraniran je relativno širok samoupravni djelokrug, a državna je vlast ograničena pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (čl. 4/1.). U sadržaj *ustavne garancije* prava na lokalnu samoupravu uvršteni su poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu (čl. 134/1.). Ustavna garancija prava na područnu (regionalnu) samoupravu obuhvaća poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova (čl. 134/2.).

2. Temeljni problemi regulacije samoupravnog djelokruga u Hrvatskoj

No, Hrvatski je sabor 2000. otišao i korak dalje te je kao ustavno načelo postavio i načelo *supsidijarnosti*, koje je prilikom ratifikacije Europske povelje samo tri godine prije, 1997., odbio prihvatiti. Načelo supsidijarnosti

² Ustav zapravo ne uvodi neke nove vrste jedinica, nego kao jedinice lokalne samouprave predviđa općine i gradove, dok županije umjesto prethodne kvalifikacije jedinicama lokalne uprave i samouprave preimenuje u jedinice područne (regionalne) samouprave. U sjeni ostaje odredba da se zakonom mogu ustanoviti i druge jedinice lokalne samouprave (čl. 133/1. i 133/2.). Glavnom gradu Zagrebu status županije dodijeljen je Zakonom o Gradu Zagrebu (čl. 2.), kako je i predviđeno odredbom čl. 133/3. (prva rečenica) Ustava.

nije izrijekom spomenuto, ali je sadržajno opisano: javni poslovi trebali bi se raspodjeljivati tako da prednost imaju tijela najbliža građanima (čl. 134/3., druga rečenica). Ipak, pritom se mora voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima *učinkovitosti i ekonomičnosti* (čl. 134/4.). Kao posebna potpora načelu supsidijarnosti postulirano je načelo *solidarnosti* na razini čitave države tako da je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom (čl. 137/3.).

Ustav je postavio još neka načela. Jedno od njih je načelo *samostalnosti*: u obavljanju poslova samoupravnog djelokruga lokalne su jedinice samostalne te podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela (čl. 136.). Tu je i načelo *slobodnog raspolaganja vlastitim prihodima*, prema kojem sve jedinice imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova (čl. 137/1.). Slijedi načelo *razmjernosti prihoda i ovlasti* koje ističe da prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom (čl. 137/2.). U samoupravnim jedinicama poslove obavljaju njihova tijela, a u pogledu unutarnjeg ustrojstva i djelokruga tih tijela Ustav ustanovljuje pravo na samostalnost – ta se samostalnost potvrđuje mogućnošću jedinica teritorijalne samouprave da unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela samostalno urede svojim statutima, u okviru zakona, kojom ih prilikom mogu prilagoditi lokalnim potrebama i mogućnostima (čl. 135.).

Usprkos takvoj, na prvi pogled širokogrudnoj ustavnoj regulaciji, ostalo je određenih manjkavosti spram Europske povelje. Ponajprije, Povelja se zalaže za vrlo širok krug lokalnih poslova, tražeći da se pod pravom na lokalnu samoupravu jedinicama lokalne samouprave prizna pravo i dade stvarna mogućnost da same reguliraju i upravljaju *bitnim* dijelom javnih poslova (čl. 3/1.). Premda je ustavna lista poslova zajamčenih općinama i gradovima te županijama relativno široka, nije sasvim sigurno da ona pokriva »bitni« dio javnih poslova. Pored toga, Povelja traži da lokalne ovlasti budu u pravilu potpune i cjelovite (čl. 4/4.), što je – kako se ispostavilo u kasnijem razvoju – jedan od najvećih problema hrvatske prakse. U ostalim aspektima, ako se zanemare nijanse, hrvatska ustavna regulacija usklađena je s Poveljom, kad je o lokalnim poslovima riječ.

Sredinom 2001. donesen je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPRS), koji je slijedio ustavnu regulaciju lokalnih poslova, uz određene dodatke, od kojih su neki upitni ne samo s gledišta ustavnog opredjeljenja za decentralizacijom nego i s pravnotehničkog gledišta. Posebno je s gledišta prava na lokalnu samoupravu, ali i ustavnosti te usklađenosti s međunarodnopravnim standardima, sporna odredba iz koje

proizlazi da će sve djelatnosti koje su Ustavom povjerene jedinicama teritorijalne samouprave biti regulirane posebnim zakonima te da će se njima odrediti poslovi koje su jedinice dužne organizirati, ali i oni koje mogu obavljati, ako su za njihovo obavljanje osigurale uvjete. To znači da, *stricto sensu*, samoupravne jedinice:

- moraju čekati da središnja država najprije zakonima uredi pojedine djelatnosti da bi ih one smjele započeti obavljati;
- jedinice samouprave te poslove »obavljaju«, što znači da ih ne »uređuju« (tj. pravno na opći način reguliraju) niti njima »upravljaju« (tj. o njima politički odlučuju) kako traži Povelja;
- zakonima će se odrediti minimalni samoupravni djelokrug, tj. poslovi koje teritorijalne jedinice moraju obavljati, što se obično utvrđuje radi zaštite građana odnosno određivanja minimalne razine javnih službi (obligatorni ili minimalni samoupravni djelokrug);
- ali zakonima će se odrediti i fakultativni samoupravni djelokrug, koji zapravo uopće *per definitionem* nije odrediv unaprijed, jer ovisi o reakcijama svake pojedine lokalne jedinice na njezine lokalne javne probleme i okolnosti, o lokalnim političkim interesima i situacijama te o lokalnim političkim odlukama;
- i još: pritom bi netko, a ne zna se tko, trebao nadzirati, pa valjda i potvrditi jesu li jedinice »osigurale uvjete za njihovo obavljanje«.

U takvoj se zakonskoj regulaciji vidi gotovo strastvena želja zakonodavca da sâm u cijelosti i u svim detaljima drži krug poslova iz samoupravnog djelokruga u svojoj kontroli, čak i fakultativni djelokrug koji je po definiciji prostor lokalne slobode. Ipak, ostala je i formulacija opće klauzule, na početku odredbi čl. 19. i 20., temeljem koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ipak mogu zakonito proširiti krug svojih poslova temeljem vlastite političke volje, ako time ne zadiru u poslove državne uprave i druge poslove izrijekom dodijeljene nacionalnim tijelima.

Postavlja se pitanje odnosi li se ta mogućnost proširenja lokalnog djelokruga samo na one djelatnosti koje neće biti posebnim zakonima uređene. To bi bilo ne samo neustavno nego i tragično loše s gledišta mogućnosti da jedinice reagiraju i bez posebne izričite zakonske ovlasti na one lokalne probleme koje moraju riješiti a koje zakonodavac jednostavno ne može unaprijed predvidjeti. Ili se možda ta mogućnost ipak odnosi na sve poslove koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima? Naime, po prirodi stvari, kao i temeljem logičke interpretacije normi, opća klau-

zula predviđena i Ustavom i ZLPRS-om stoji iznad nejasne i neustavne te Povelji suprotne odredbe da će zakonodavac detaljno odrediti čak i poslove u djelatnostima koje su Ustavom povjerene jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koje te jedinice mogu obavljati.

Uostalom, tko bi bio taj silni i sveznajući nadzornik koji bi mogao odrediti da lokalne jedinice jesu ili nisu osigurale uvjete za obavljanje poslova fakultativnog djelokruga? I koji su to uvjeti: financijski, organizacijski, ljudski, materijalni, normativno-pravni, ili pak svi oni zajedno? I što ako bi se utvrdilo da nisu osigurani uvjeti: koja je sankcija? Ima li kazne i za koga? Koje su ostale eventualne posljedice? Tko je odgovoran, vijeće ili načelnik? Ako se tome dodaju standardi hrvatskog Ustava i Europske povelje o nadzoru nad lokalnom samoupravom (Šprajc, 2000; Koprić, 2003; Antić, 2010; Crnković, 2013), lako je zaključiti da bi takav nadzor bio njima suprotan, dakle neprihvatljiv. Valja zaključiti da je dio odredbi čl. 19/2. i 20/2. ZLPRS-a koji ističe da će središnja vlast zakonom odrediti koje poslove samoupravne jedinice mogu obavljati ako su za to osigurale uvjete suprotan Ustavu i Europskoj povelji, a možda čak i zdravom razumu.

Iz koncepcije ZLPRS-a prema kojoj su jedinice lokalne samouprave samo izvršitelji poslova koji su im Ustavom povjereni proizašla je tzv. decentralizacija poslova od sredine 2001. godine (usp. Lukeš-Petrović, 2002). No, ta se decentralizacija suočila s nekoliko velikih problema. Ponajprije, neka moćna ministarstva pružila su i otvoreni, a i onaj tihi, birokratski otpor. S druge strane, mnogi poslovi koji su Ustavom povjereni jedinicama lokalne samouprave ultimativno zahtijevaju relativno velik stvarni financijski, ljudski, organizacijski, odnosno uopćeupravni kapacitet, koji velika većina jedinica nije imala, a ni stekla u razdoblju koje je slijedilo (v. npr. Koprić, 2013). Zato su poslove u područjima osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva preuzele tek 33 jedinice lokalne samouprave, kao i županije (za preostali dio zemlje). Poslove vatrogastva preuzelo je poslije još nekoliko desetaka jedinica lokalne samouprave, uglavnom gradova.

Za te tzv. decentralizirane funkcije sustav financiranja uzakonjen je Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. On čak napominje da su te funkcije »prenesene« (čl. 45.a) te utvrđuje poseban način diobe poreza na dohodak te postupak raspodjele sredstava s pozicije pomoći izravnjanja. Pritom, Vlada uredbom utvrđuje način izračuna pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije za svaku kalendarsku godinu te odlučuje o tzv. bilančnim pravima (sredstvima koja su prema mišljenju Vlade potrebna za osiguravanje minimalnih financijskih standar-

da u pojedinoj decentraliziranoj funkciji, o čemu se donose godišnje odluke Vlade o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava). Država detaljno uređuje minimalne standarde tzv. decentraliziranih funkcija, a svaki se pokušaj financiranja preko standarda destimulira, pa i financijski kažnjava (npr. Grad Zagreb). Ako jedinica ostvari više sredstava iz dodatnog udjela u porezu na dohodak koji je namijenjen financiranju decentraliziranih funkcija i od pomoći iz fonda izravnanja ostvari više nego je od Vlade određen minimum, mora ta sredstva *platiti* u državni proračun – Zakon se umjesto izrazom *platiti* koristi izrazom *vratiti*. Takvo »vraćanje« ide u opće prihode državnog proračuna, a ne za posebne namjene.

Takvim načinom regulacije financiranja onih djelatnosti i poslova koji su po ustavnoj koncepciji trebali biti ključni za značajan iskorak u decentralizaciji vratio je stanje u tim djelatnostima praktično na istu poziciju gdje su bile i prije. Županije i neki gradovi postali su osnivači škola, sa svim pravima (npr. sudjelovanje u upravljanju imenovanjem članova školskih odbora), ali još više i obvezama (ponajprije održavanja zgrada, financiranja, itd.), ali bez prave mogućnosti utjecanja na ponudu školskih, zdravstvenih i drugih programa, značajnijeg podizanja standarda tih službi i slično. Postoje još neke loše posljedice, kao što su primjerice produženje komunikacijskog lanca između ustanova i krajnjeg izvora sredstava (državni proračun) uvođenjem novih posrednika (npr. županije), itd.

Čini se kao da se usred decentralizacije, nakon romantičnog zanosa tijekom mijenjanja Ustava, središnja država odjednom suočila s teritorijalnom strukturom koju je sama oblikovala, a koja ne omogućuje decentralizaciju u iole značajnijoj mjeri. Zbog tog razočaranja, ali i iz drugih razloga, pri čemu birokratski otpor same središnje državne administracije nije na zadnjem mjestu, posegnula je za još čvršćom i istančanijom kontrolom decentraliziranih djelatnosti, što ide dotle da ih u zadnjim izmjenama Zakona o financiranju lokalne samouprave počinje nazivati »prenesenim djelatnostima« otvoreno ističući da ih zapravo smatra prenesenim poslovima državne uprave. No, za poslove državne uprave koji se prenose na lokalne jedinice vrijede sasvim drugačija načela i pravila.

Ponajprije, četiri su bitne konceptijske, doktrinarne razlike između samoupravnog i prenesenog djelokruga:

- samoupravne jedinice sudjeluju u *regulaciji* poslova samoupravnog djelokruga donošenjem lokalnih propisa (odluka i drugih općih akata, kako ih naziva ZLPRS), dok u općoj pravnoj regulaciji prenesenih poslova ne mogu sudjelovati (regulira ih zakonodavac te izvršna vlast, u mjeri u kojoj je na to izričito ovlaštena; u toj

podzakonskoj regulaciji mogu sudjelovati čak i državna upravna tijela kad su ovlaštena donositi provedbene propise);³

- *financijski* teret samoupravnog djelokruga na samim je jedinicama i njihovim proračunima, dok se preneseni djelokrug financira iz državnog proračuna;
- *odgovornost* za samoupravni djelokrug tereti samoupravne jedinice i njihova tijela; politička odgovornost pripisuje se njihovim političkim tijelima i izabranim dužnosnicima; za štetu odgovara lokalni proračun; itd. – suprotno, za preneseni djelokrug odgovornost i dalje snosi država koja je određene poslove prenijela na obavljanje lokalnim samoupravnim jedinicama;
- *nadzor* središnje države nad lokalnom samoupravom u samoupravnom djelokrugu drugog je tipa i općenito blaži od nadzora u prenesenom djelokrugu: u samoupravnom se djelokrugu provjerava ustavnost i zakonitost u blažem smislu – lokalna samouprava ne smije kršiti Ustav i zakone; u prenesenom djelokrugu ona provodi zakone te se provjerava zakonitost u strožem smislu, što uključuje čak i svrsishodnost lokalnog djelovanja u provedbi zakona i prenesenim poslovima (isključen je doduše hijerarhijski nadzor i disciplinska odgovornost).

Zadržavajući praktično u cijelosti u svojim rukama opću pravnu regulaciju tzv. decentraliziranih funkcija, a prebacujući financijski teret i teret organizacije i praćenja tih funkcija, kao i odgovornost za ustanove i dio zaposlenika koji ih obavljaju na jedinice lokalne samouprave, uz čvrst nad-

³ Ovdje je potrebno notirati zabunu koja se u novije vrijeme pojavila u hrvatskom zakonodavstvu, doktrini i praksi Ustavnog suda, a onda dobila svoju refleksiju i u novom Zakonu o upravnim sporovima iz 2010. Ona se sastoji u pokušaju konstrukcije razlike između propisa i općih akata lokalnih jedinica. Dio zabune leži na Zakonu o sustavu državne uprave koji sadržava odredbu, unesenu iz nepoznavanja materije i »za svaki slučaj« (tako službenik koji je pripremao zakonski tekst na izričit upit autora rada), da Vlada može u provođenju nadzora nad obavljanjem poslova državne uprave ukinuti propise lokalnih jedinica donesene u povjerenim im poslovima državne uprave. Drugi pak leži na praksi Ustavnog suda koji je, kako ističu Omejec i Banić (2012: 314), po nahodanju, od slučaja do slučaja ili kako autorice navode »iz nužde«, neke opće akte jedinica lokalne samouprave tretirao kao propise, a druge kao nekakve opće akte. Čitava zabuna zavređuje više pažnje, kao i dublju analizu nego što je ovdje moguće. Konceptijske razlike u pogledu regulacije samoupravnog i prenesenog djelokruga utemeljene su inače na germanskoj tradiciji lokalne samouprave, koja je ostvarila velik utjecaj ne samo na Europsku povelju nego i na raniji razvoj doktrine i prakse u Hrvatskoj (u predsocijalističkom razdoblju). Nažalost, ta je konceptijska razlika pomalo zaboravljena pa onda i zabačena u novije vrijeme. Usp. i Krišković, 2003; Koprić, 1997; Medvedović, 2005; itd.

zor, posebno financijski, središnja se država opredijelila za takav tip »decentralizacije« koji nije usklađen ni s Ustavom ni s Europskom poveljom. Naime, i u hrvatskom Ustavu i u Povelji pravila za samoupravni djelokrug i ona za preneseni djelokrug jasno su odijeljena i različita, kako je već analizirano. Kombinacija nekih pravila za samoupravni djelokrug i nekih koja se primjenjuju na preneseni djelokrug, već prema arbitrarnom nahodanju i prema interesu središnje države, nije ni pravno korektna, a ni dugoročno produktivna za razvoj djelatnosti koje su »decentralizirane«, ni za razvoj ukupnog kapaciteta središnje države i lokalnih vlasti na duži rok. Valjalo bi je uskladiti s normalnim i međunarodno prihvaćenim pravnim standardima tako da se one doista u razumnoj mjeri prepuste lokalnom odlučivanju i financiranju, s financijskom decentralizacijom koja nije pod patronatom Ministarstva financija koje kontrolira i upravlja nominalno lokalnim i županijskim prihodima od poreza na dohodak. Za osiguranje solidarnosti treba osnovati pravi fond za poravnanje na razini države.

Mogućnost da se većim gradovima daju ovlasti županije (čl. 133/3. Ustava, druga rečenica), koja je ustanovljena prilikom ustavne novele 2000. godine, iskorištena je tek pet godina poslije. Ipak, već je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. predvidio mogućnost da gradovi koji imaju više od 30.000 stanovnika mogu obavljati i poslove županija, osim planiranja i razvoja mreže ustanova (čl. 21.).

U sličnom stilu, Zakon iz 2001. predvidio je i druge mogućnosti vertikalne fleksibilnosti u razdiobi javnih poslova. Tako je omogućeno da jedinica lokalne samouprave odlukom vijeća, ako je to predviđeno njezinim statutom i statutom županije, može pojedine poslove iz svojeg samoupravnog djelokruga prenijeti na županiju ili pak na mjesnu samoupravu. Isto tako, vijeće jedinice lokalne samouprave može tražiti od županijske skupštine da joj povjeri obavljanje određenih poslova iz njezina samoupravnog djelokruga ako za njihovo obavljanje može osigurati dovoljno prihoda – za to joj je potrebna i suglasnost tijela središnje državne uprave (čl. 22.). No, tako otvorene mogućnosti nisu se u praksi koristile, čemu je zasigurno pridonijela i nepotrebna formalizacija i pokušaj kontrole takvog povjeravanja sa središnje razine.

Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. uvedena je kategorija velikih gradova, onih s preko 35.000 stanovnika (17 njih prema popisu stanovništva 2011.), koji su dobili i dva nova samoupravna posla: održavanje javnih cesta te izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja. S velikim su gradovima izjednačeni gradovi u kojima

je sjedište županije a nemaju 35.000 stanovnika.⁴ Ta dva posla povjerena su u samoupravni djelokrug i županija, koje ih obavljaju svugdje osim na području velikih gradova. Svim jedinicama lokalne samouprave povjerena je i briga o prometu na njihovu području. Veliki gradovi mogu na svojem području obavljati i poslove iz samoupravnog djelokruga županija, čime su po poslovima iz samoupravnog djelokruga izdvojeni u zasebnu vrstu jedinica lokalne samouprave čiji je djelokrug isti kao i djelokrug županije. I djelokrug velikih gradova određen je općom klauzulom uz spomenute specifičnosti (čl. 19.a).

Pored društvenih djelatnosti zahvaćenih decentralizacijom 2001. jednu od većih skupina lokalnih poslova čine komunalne djelatnosti, regulirane Zakonom o komunalnom gospodarstvu donesenom u prvoj verziji još 1995. godine te više puta mijenjanom i dopunjavanom. Od početnih 12 djelatnosti proširen je na 13, zatim poslije sužen na 11 te konačno na devet komunalnih djelatnosti. To su: prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika, obavljanje dimnjačarskih poslova i javna rasvjeta (čl. 3.). Pored toga kao komunalne djelatnosti bile su određene opskrba pitkom vodom, plinom i toplinskom energijom te odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda. One su drugačije regulirane tijekom procesa usklađivanja s europskim standardima službi od općeg interesa: liberalizacija, a posebno u opskrbi plinom i toplinskom energijom još i privatizacija.⁵

U novije se vrijeme sve više govori o ekonomskim i razvojnim funkcijama lokalne samouprave (šire u: Koprić, 2012), no to se nije posebno odrazilo na razvoj općeg zakonodavstva o lokalnoj samoupravi: županije od 2001. imaju u svojem djelokrugu i brigu za gospodarski razvoj, koja prije nije bila u njihovu samoupravnom djelokrugu. Određene promjene i jače naglašavanje ekonomske uloge lokalne i regionalne samouprave regulirane su posebnim zakonima, kao što su Zakon o javno-privatnom partnerstvu,

⁴ Veliki gradovi su Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica, Slavonski Brod, Pula, Karlovac, Sisak, Varaždin, Šibenik, Dubrovnik, Bjelovar, Kaštela, Samobor i Vinkovci. Sjedišta županija s manje od 35.000 stanovnika su Vukovar, Koprivnica, Požega, Čakovec, Virovitica, Gospić, Krapina, Pazin.

⁵ Premda postoji stalni trend širenja područja javnih službi za koje se smatra da imaju ekonomske i komercijalne aspekte, u novije se vrijeme u Europi govori o trendu remunicijalizacije, odnosno ponovnog preuzimanja poslova koji su bili privatizirani u ruke lokalnih i regionalnih samouprava. Usp. Wollmann, 2011; Koprić et al., 2012: 175–182; Koprić et al., 2014: 224–225.

Zakon o koncesijama, Zakon o javnoj nabavi, Zakon o regionalnom razvoju, i drugi.

Preneseni djelokrug označava poslove državne uprave koji se prenose jedinicama lokalne samouprave samo na obavljanje, bez ikakvih mogućnosti uređivanja i samostalnog odlučivanja, ali i bez obveze financiranja koja i dalje tereti državni proračun. Značajni preneseni djelokrug imale su županije u razdoblju 1993.–2001. U reformi 2001. redefinirane su županije i njihove uloge u sustavu te su razdvojeni poslovi državne uprave, koji se od tada obavljaju kroz urede državne uprave, od poslova samoupravnog djelokruga koje obavljaju županijska tijela. Nakon toga, značajniji preneseni djelokrug ima samo Grad Zagreb, kod kojeg je to također relikv prijašnje regulacije pozicije županija, koji status ima i Zagreb.

3. Zaključak i prijedlozi

Može se zaključiti da su problemi s lokalnim poslovima mnogostruki i ozbiljni, a pretpostavke za početak njihova rješavanja zahtjevne. Temeljni su problemi pravni: pretjerana i nedosljedna regulacija poslova, naročito tzv. decentraliziranih funkcija, nejednaki pristupi ovisno o zamislima pisaca zakonskih prijedloga iz različitih ministarstava, nepoznavanje ustavne koncepcije lokalne i područne (regionalne) samouprave i standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi, ali i, primjerice, slaba ustavnosudska zaštita pozicije lokalne samouprave. Ustavni je sud višestruko naglašavao da se lokalna samouprava opravdano tretira kao sredstvo ostvarenja javnih politika središnje države, a da ju nije pokušao zaštititi kao zasebnu ustavnu kategoriju.

Sama lokalna samouprava svojim je teritorijalnim ustrojem, fragmentiranošću i velikim međusobnim razlikama dala povoda takvoj regulaciji. Ni same jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu u toj konstelaciji lišene odgovornosti. Mogućnosti međusobne suradnje još uvijek daleko nadmašuju korištenje tim mehanizmom, a o općoj suradnji u velikom broju pitanja između međusobno objektivno povezanih jedinica nema ni govora. S lokalne su razine dolazile gotovo sve inicijative za daljnjim mrvljenjem teritorijalne organizacije. Itd.

Upravni kapacitet lokalne samouprave još je uvijek mali. Nedostaju dobro i prikladno obrazovani kadrovi, a i broj službenika relativno je mali, posebno u usporedbi s drugim zemljama. Politika zapošljavanja je neadekvatna, osim u nekim od najvećih jedinica. Organizacije su rudimentarne, poseb-

no u malim jedinicama, često neracionalno organizirane, bez jasnog cilja i vizije kako ga ostvariti. I financijski je kapacitet jedinica mali te se zapravo dodatno smanjuje, relativno gledajući. Praktično nema napretka u stupnju decentralizacije mjereno financijskim pokazateljima još od uspostavljanja sustava prije više od dvadeset godina. Jedinice su usmjerene na obavljanje socijalnih funkcija, dok zanemaruju razvojne. Ni komunalne se djelatnosti ne mogu normalno razvijati u situaciji kad praktično svaka jedinica ima pravo, a često i ambiciju, osnovati svoje trgovačko društvo za komunalne djelatnosti ili makar vlastiti pogon. Nažalost, postoje male jedinice koje nemaju kapacitet čak niti za to, pa svojim građanima ne pružaju čak ni minimalni krug javnih usluga, nego se njihova uloga iscrpljuje u funkcioniranju političkih tijela.

Čitavim se sustavom upravlja centralistički, što nadilazi pitanje omjera javnih prihoda između središnje države i lokalne samouprave. Samouprava je sapeta mnogostrukim mehanizmima centralnog vođenja, utjecaja, ograničavanja i kontrole. Onemogućavanje efektivnog utjecaja na propise koji se donose, neprimjerena zaštita od propisa sumnjive ustavnosti, nekoherentnost zakona samo su neki od primjera.

Rješenja problema treba tražiti na više razina i u više komponenti. Najvažnija pretpostavka mogućnosti normalne decentralizacije poslova, širenja samoupravnog djelokruga i samostalnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave leži u promjeni teritorijalnog ustrojstva. Dok opstaje postojeća teritorijalna organizacija, i ne može se učiniti puno više od palijativnih rješenja. Traganje za različitim rješenjima za različite kategorije lokalnih jedinica, što je jedno od najskupljih i najkompleksnijih rješenja, koje i dalje ne daje dobre rezultate, ufanje u suradnju jedinica ili pak vjerovanje da će doći dan kad će središnja država lokalnoj samoupravi dati značajnije i izdašnije prihode, imaju manje-više placebo efekt – zapravo ništa ne liječe. Jedino oblikovanje većih jedinica s dobrim upravnim i financijskim kapacitetom može dati temelj za ozbiljniju i pravu decentralizaciju.

Preostali preduvjeti, koji se trebaju ostvariti tek nakon promjene teritorijalne organizacije ili paralelno s njom tiču se financijske decentralizacije, jačanja transparentnosti i odgovornosti lokalne samouprave, uz jačanje lokalnog civilnog društva i njegova utjecaja, uozbiljenje središnjih državnih tijela koja bi trebala osiguravati ustavnu poziciju lokalne i regionalne samouprave te prikladnije kalibriranje nadzornih mehanizama. Naime, dok je organizacijska struktura lokalne samouprave takva kakva je sada, fiskalna i financijska decentralizacija nema puno učinka na financijski kapacitet upravo onih najslabijih jedinica koje i jesu pravi problemi. Zatim, dobro

je poznato iz komparativnih iskustava da se transparentnost i mogućnost efektivne kontrole smanjuje s povećanjem broja jedinica. I na kraju, nadzor u takvim uvjetima ne može biti sustavan, nego se pretvara u politički inducirane intervencije.

Na kraju, potrebna je ozbiljna rasprava o problemima ostvarenja ustavne koncepcije o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave kao nositeljima značajnog kruga javnih poslova. Potrebna je i rasprava o karakteru države: treba li Hrvatska ostati centralizirana država ili se u eventualnim ustavnim promjenama može definirati kao decentralizirana, regionalizirana, nedjeljiva demokratska i socijalna država utemeljena na načelu supsidijarnosti? Sadašnja definicija (»jedinствена«) govori protiv decentralizacije te je postojeći stupanj centralizacije logična posljedica takve ustavne koncepcije. U tom bi smislu valjalo propitati i druge ustavne odredbe, moguće čak i čl. 4. Ustava.

Potrebna je i nešto drugačija ustavna koncepcija organizacije lokalne i regionalne samouprave. Ona podrazumijeva sljedeće:

1. Definirati mjesnu samoupravu kao građanima najbliži oblik mjesne samouprave koji osigurava mogućnost neposrednog utjecaja na odlučivanje u lokalnoj jedinici čiji je dio. Zagarantirati dio poslova te određene vlastite prihode o kojima jedinice mjesne samouprave odlučuju samostalno.
2. Regionalnu samoupravu definirati kao segmentiranu, u Ustavu navesti regije, osigurati decentralizaciju uobičajenih regionalnih poslova na regije. Malim regijama/županijama osigurati samoupravu unutar regija samo gdje je to opravdano posebnim razlozima, s pravnim položajem koji ostaje nepromijenjen u odnosu na dosadašnje županije. Stvaranje samoupravnih regija ima smisla samo ako se na njih decentralizira značajan dio poslova s državne razine koje sada obavljaju neka ministarstva i agencije (šire u: Koprić, 2014).
3. Omogućiti da regije i lokalne jedinice preuzimaju obavljanje ne samo Ustavom zagarantiranih poslova iz samoupravnog djelokruga nego i određenih poslova državne uprave. Mehanizam prenošenja poslova državne uprave trebao bi biti sporazumom sa nacionalnim udrugama tih jedinica ili upravnim ugovorima (ne zakonskim jednostranim nametanjem kao sada).
4. Definirati pravni položaj Grada Zagreba te osigurati da se i na području Grada Zagreba osigura jasno razdvajanje obavljanja samoupravnih poslova od obavljanja poslova državne uprave (što je

sada konfundirano u istim tijelima, čime se ona nalaze u svojevrsnom sukobu interesa, jer bi trebala istodobno štititi i interese Grada naspram države i interese države naspram Grada).⁶

To je pomalo paradoksalno: da bi se ustavna koncepcija samoupravnog djelokruga usvojena još 2000. godine mogla ostvariti, potrebna je – nova promjena Ustava. Potrebna je naime nova regulacija vrsta jedinica i njihove uloge u sustavu, jer je bez toga provedba teritorijalnih promjena gotovo nemoguća. A bez nje i daljnja decentralizacija. Time je krug u neku ruku zatvoren. Ili se možda sve može riješiti sredstvima – Europskih fondova?

Literatura

- Antić, Teodor (2010) Nadzor i pravna zaštita lokalne samouprave – de lege lata i de lege ferenda. U: Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb: HAZU
- Crnković, Mateja (2013) Novine u odnosu centralne države i lokalne samouprave – koliko i kakvog nadzora. U: Ivan Koprić, Vedran Đulabić (ur.) Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Koprić, Ivan (1997) Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 47(5): 497–559
- Koprić, Ivan (2003) Widening the Scope of Local Self-Government Powers and Narrowing Central Government Supervision. U: Ivan Koprić (ed.) Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia. Zagreb: Pravni fakultet i Hrvatski pravni centar
- Koprić, Ivan (2005) Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatska javna uprava 5(1): 35–79
- Koprić, Ivan (2012) Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike. U: 1. forum za javnu upravu. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu
- Koprić, Ivan (2013) Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive. U: Lokalna samouprava i lokalni izbori. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Koprić, Ivan (2014) Regionalizacija Hrvatske između razuma i emocija. U: Aktualnosti regionalne i lokalne samouprave. Lun-Novalja: Pravni fakultet u Splitu i Grad Novalja
- Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak (2012) Europski upravni prostor. Zagreb: Institut za javnu upravu

⁶ Autor je ove prijedloge podnio Radnoj skupini za izradu novog Ustava koju je osnovao Predsjednik Republike Hrvatske.

- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak (2014) *Upravna znanost*. Zagreb: Pravni fakultet
- Krišković, Vinko (2003) *Viši nadzor nad upravom*. U: Dragan Medvedović (prir.) *Hrestomatija upravnog prava*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Lukeš-Petrović, Maja (2002) *Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija*. *Hrvatska javna uprava* 4(1): 157–182
- Masarić, Helena, Vjera Ljubanović (2003) *Self-Government Functions of Local Units (The Town of Opatija)*. U: Ivan Koprić (ed.) *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*. Zagreb: Pravni fakultet i Hrvatski pravni centar
- Medvedović, Dragan (2005) *Nadzor izvršne vlasti nad općim aktima jedinica lokalne samouprave – de lege lata i de lege ferenda*. *Hrvatska javna uprava* 5(1): 81–110
- Omejec, Jasna, Slavica Banić (2012) *Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)*. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49(2): 309–324
- Radman, Zoran (2014) *Ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu u prostornom uređenju*. *Croatian and Comparative Public Administration* 14(1) (u tisku)
- Škarica, Mihovil (2013) *Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave*. U: Ivan Koprić (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Pravni fakultet
- Šprajc, Ivan (2000) *Nadzor nad djelovanjem tijela lokalne samouprave: međunarodnopravne osnove i pregled usporednog prava*. *Hrvatska javna uprava* 2(3): 525–560
- Wollmann, Hellmut (2011) *Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse?* *Croatian and Comparative Public Administration* 11(4): 889–910

Pravni propisi

- Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori 14/97, 4/08
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12
- Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01, 125/08, 36/09
- Zakon o javnoj nabavi, NN 90/11, 83/13, 143/13, 13/14
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu, NN 78/12
- Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09 (Zakon o vodama), 49/11, 144/12, 94/13 (Zakon o održivom gospodarenju otpadom), 153/13 (Zakon o gradnji)
- Zakon o koncesijama, NN 143/12

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13

Zakon o regionalnom razvoju, NN 153/09

Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11, 12/13

Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12

PROBLEMS WITH DECENTRALISATION OF POWER – BETWEEN THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AND REALITY

Summary

Local public affairs in Croatia in the period after the establishment of the new system of local self-government in 1993 have been analysed in the paper. Several issues have been taken into close consideration: constitutional regulation of local self-government scope of affairs, constitutional principles of performing local affairs, harmonisation of the Croatian legal regulation with the European Charter of Local Self-Government, and performance of local affairs in local governments' practice. There are many complex problems with local scope and the preconditions for solving them are unfavourable. The basic problems are of legal nature – too detailed and inconclusive legal regulation, especially in the group of so-called decentralised functions (functions decentralised in the 2001 reform), unequal approaches in different sectors because of various approaches of different ministries, low level of familiarity with the constitutional concept of local self-government and with the standards from the European Charter of Local Self-Government, weak constitutional protection of local autonomy, etc. More robust decentralisation depends on the possible change of the constitutional concept of local and regional self-government and of the main roles of local and regional units. Certain proposals in that regard have been elaborated in the paper.

Key words: local self-government – Croatia, decentralisation, local affairs, self-government scope